

Ergänzungslieferung 07/06

III. Risikofaktoren und Risikofelder

1. Politik/Ökonomie/Militär

Thema
Fragile Staaten

Editorial

von *Cornelia Frank*

Unter dem Eindruck europäischer Staatenbildungsprozesse prognostizierte der Soziologe Norbert Elias vor geraumer Zeit die weltweite Ausdehnung des staatlichen Gewaltmonopols, dessen Etablierung die Gewalt aus dem menschlichen Alltagsleben verdrängen werde. Gegenwärtig demonstrieren jedoch verschiedene Praxisfälle aus unterschiedlichen Regionen der Erde, dass zwischen zunehmenden globalen Verflechtungen und der Universalisierung des Staates als Ordnungsmacht kein Automatismus besteht. Noch sieht sich die sozialwissenschaftliche Forschung mit der Gleichzeitigkeit prämoderner, moderner sowie postmoderner Staatlichkeit konfrontiert. Dass sich die Prognose Norbert Elias (vorerst) nicht erfüllt hat, führt die große Zahl fragiler Staaten in der ehemals Zweiten und Dritten Welt nachdrücklich vor Augen.

Im Unterschied zum westeuropäischen Staatenbildungsprozess, der sich im Kontext gewaltförmer freier Konkurrenz vollzogen hat, findet die Formation der postsowjetischen und postkolonialen Staatenwelt unter normativen und machtpolitischen Bedingungen eines bereits entwickelten internationalen Staatensystems statt. Im Prozess der Entsojjetisierung und Dekolonisation wurde den Staaten der ehemals Zweiten und Dritten Welt eine Form der „negativen Souveränität“ zuerkannt. Zwar wird staatliche Souveränität von außen garantiert, doch findet diese internationale Anerkennung staatlicher Herrschaft keine Entsprechung im Inneren der Gesellschaften durch legitime Institutionen politischer Herrschaft. In Anbetracht dessen müssen bei der nachholenden Konsolidierung vorausgesetzter Staatlichkeit vier

Kernkompetenzen entwickelt werden: Gewaltkontrollkompetenz, Rechtsetzungskompetenz, Extraktionskompetenz zur Erhebung von Steuern und effektive Außenkompetenz.

Dass fragile Staaten ein Sicherheits- und Entwicklungsproblem darstellen, ist freilich im Westen nichts Neues. Schon Anfang der 1990-er Jahre befasste sich die internationale Gemeinschaft mit fragilen Staaten, wie etwa Somalia. Neu ist allerdings die Nachdrücklichkeit, mit der die Debatte über fragile Staaten geführt wird, sowie die Betrachtungsweise dieses Phänomens. Galten fragile Staaten ehemals als Topos regionaler Reichweite, werden sie in euro-atlantischen Gefilden seit dem 11. September 2001 als unmittelbare Gefährdung der nationalen, regionalen und internationalen Sicherheit wahrgenommen. So führen sowohl die nationale Sicherheitsstrategie der USA als auch die Europäische Sicherheitsstrategie fragile Staaten als maßgebliche Sicherheitsbedrohungen an.

Mithin: Was bedeutet Staatlichkeit in den Regionen der Dritten Welt? Unter welchen internationalen Bedingungen vollziehen sich Staatenbildungsprozesse in Südasien und anderswo? In welchem Verhältnis stehen die seitens euro-atlantischer Regierungsvertreter unterschiedlicher Provenienz erhobene Forderung nach der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen sowie die Bemühungen um Regimestabilität? Welche Anforderungen ergeben sich aus diesen mitunter divergierenden Zielsetzungen für die Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik westlicher Staaten? Rede und Antwort steht Boris Wilke.

Boris Wilke

Fragile Staaten

Beobachtungen der Dynamik politischer Herrschaft in Staaten Südasiens

Einführung

Während der Diskussion über den internationalen Terrorismus sind die Herrschaftsstrukturen in den Regionen der so genannten Dritten Welt wieder zu einem Thema in der internationalen politischen Öffentlichkeit geworden. Waren die politischen Verhältnisse in den südlichen Regionen der Erde in den achtziger und neunziger Jahren sowohl in der akademischen Welt als auch in der entwicklungspolitischen Praxis weitgehend dem Imperativ wirtschaftlicher oder „zivilgesellschaftlicher“ Entwicklung ungeordnet worden, so haben sich die Vorzeichen inzwischen umgekehrt. Der gegenwärtigen US-Regierung gilt die Errichtung demokratischer Herrschaftsformen sogar als Voraussetzung für ökonomischen und sozialen Fortschritt. Dies haben insbesondere die US-Initiativen zur Stimulierung politischer Reformen im Nahen und Mittleren Osten deutlich gemacht. Zugleich wird die politische Stabilität der Regime in dieser Region und in der ehemals Zweiten und Dritten Welt insgesamt von den USA und anderen führenden Staaten des internationalen Systems als eine zentrale Herausforderung für die nationale und internationale Sicherheit begriffen. Dass zwischen der Forderung nach Demokratisierung und Streben nach Regimestabilität jedoch ein Zielkonflikt bestehen kann, zeigen exemplarisch nicht nur die jüngeren Entwicklungen im Irak, sondern auch in Afghanistan oder Pakistan, wo sich mit der Öffnung des politischen Prozesses die Furcht vor dem Aufstieg destabilisierender politischer Bewegungen – in diesen Fällen: islamistischer Provenienz – verbindet.

Das aktive Bemühen um Regimestabilität und die Befriedung gewaltsamer Konflikte ist auch ohne seine Verknüpfung mit Forderungen nach Demokratisierung und Einbeziehung „zivilgesellschaftlicher“ Akteure nicht frei von Widersprüchen. Stellt es doch qua Intervention zunächst einmal exakt jene innere und äußere Souveränität der Zielländer in Frage, auf die sich die politische Entwicklung eines stabilen und demokratischen Gemeinwesens stützen muss. Verschärft wird die Problematik dadurch, dass in den letzten Jahren die Maßstäbe für „gutes Regieren“ in die Höhe geschraubt wurden. Als fragil apostrophierte Staaten sehen sich zunehmend mit kontradiktorischen Anforderungen der effektiven Regierungsführung, Öffnung von Märkten, Durchsetzung von Menschenrechten und kulturellen Liberalisierung konfrontiert, die sie allein und zugleich kaum erfüllen können.

In der Konsequenz bilden sich nicht nur in Nachkriegsgesellschaften, sondern auch in anderen fragilen Staaten komplexe Kooperationsbeziehungen zwischen instabilen Regierungen, Nichtregierungsorganisationen (NGO) als Repräsentanten der „Zivilgesellschaft“ und internationalen Akteuren heraus. Die Internationalisierung politischer Herrschaft ist zu einer Strukturbedingung von Staatlichkeit in den Regionen der Dritten Welt geworden. Aus ihr erwachsen neue Anforderungen an die Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik auch der westlichen Staaten. Die sich daraus ergebenden Probleme werden im Folgenden zunächst anhand der Staatszerfallsdebatte überblickartig skizziert und daran anschließend exemplarisch für die Region Südasien (Indien, Pakistan, Afghanistan) veranschaulicht. Dabei wird argumentiert, dass der zu beobachtende langsame Wandel von Staatlichkeit primär das Resultat eines gewaltigen innergesellschaftlichen Transformationsprozesses ist, der von externen Akteuren nur sehr bedingt gesteuert werden kann.

Staatszerfall als Bedrohung

Die paradoxe „Wiederkehr des Staates“⁽¹⁾ in die politische und wissenschaftliche Diskussion anlässlich seines drohenden Niedergangs hat sich seit Beginn der neunziger Jahre in zwei Schritten vollzogen. Präzedenzfälle mit internationaler Breitenwirkung (Kambodscha, Jugoslawien, Liberia, Afghanistan, Somalia) erweckten zunächst den Eindruck, bei Staatszerfall (engl. „state collapse“) und Staatsversagen (engl. „state failure“) handle es sich um regionale Einzelercheinungen, deren Ursachen freilich in den veränderten internationalen Rahmenbedingungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu finden seien. Der Fortfall externer Unterstützung durch die Kontrahenten des Kalten Krieges, so die Argumentation, unterminiere in einigen prekären Fällen die Stabilität, ohne dass internationale Organisationen, wie die Vereinten Nationen, bei einem Festhalten der Staatenwelt an der Unverletzbarkeit der völkerrechtlichen Souveränität dem Problem Herr werden könnten.⁽²⁾ Obwohl



Foto: picture alliance/dpa

Problemstaat

Der britische Gefreite Neil Fynney vom Royal Gloucestershire Berkshire and Wiltshire Light Infantryregiment, auf Streife in Lashkar Gar im Süden Afghanistans. Noch im Februar 2006 ist dieser Teil Afghanistans erneut Kampfgebiet.

der damalige VN-Generalsekretär Boutros Boutros Ghali bereits im „failed state“ eine internationale Herausforderung für Sicherheit und Frieden erkannte, führte dies noch nicht zur Neuausrichtung in der Außen- und Sicherheitspolitik der westlichen Regierungen. Diese wurde erst vollzogen, nachdem sich die instabilen und undemokratischen Verhältnisse innerhalb eines scheinbar unbedeutenden Staates als vermittelte

Terror und Gewalt

militerische Bedrohung der einzig verbliebenen Supermacht erwiesen hatten. Dass Afghanistan unter den Taliban als „sicherer Hafen“ für („private“) transnational agierende Terroristen fungiert hatte, ließ dem bisher nur in Fachkreisen bekannten Phänomen der privatisierten Gewalt über Nacht weltpolitische Bedeutung zukommen.³⁾ Fortan gerieten die innergesellschaftlichen Ursachen von Staatszerfall und ihre Bekämpfung in den Brennpunkt nicht nur der öffentlichen Diskussion, sondern auch der außenpolitischen Strategien. Inzwischen wird Staatszerfall neben dem internationalen Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen von den

führenden Staaten und internationalen Organisationen (wie den VN) als die wichtigste Bedrohung für die nationale wie internationale Sicherheit gewertet. Als Kehrseite dieser Bedrohungsperzeption ist der entwicklungspolitische Leitbegriff der Governance zu einer sicherheitspolitisch relevanten Größe avanciert.⁴⁾

Der rapide Wandel, den die Staatspraxis nicht nur in ihrer Rhetorik und Symbolik nach dem 11. September 2001 vollzogen hat, eilt dem Forschungsstand zum Thema Staatszerfall um Einiges voraus. Zwar ist in der akademischen Welt ein enormes quantitatives Wachstum des Schrifttums zu beobachten, doch darf bezweifelt werden, ob dem ein entsprechender qualitativer Fortschritt entspricht.⁵⁾ Erkennbar ist aber eine zunehmend differenzierte Behandlung des Themas,

1) Spranger (2002).

2) Vgl. Helman/Ratner (1992).

3) Vgl. Eppler (2002).

4) Vgl. Schneekener (2004). Als erste postulierte die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten (einschbar unter <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>): „America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones.“

5) Vgl. dazu kritisch Schlichte (2005).

wenn diese auch weitestgehend das Resultat der Inkorporation des Modethemas Staatszerfall durch wissenschaftliche Communities in ihre Gegenstandsbereiche (Entwicklungspolitik, security studies, Internationale Beziehungen) darstellt. Doch immerhin wird die Gleichsetzung einiger offensichtlicher Fälle von Staatszerfall mit dem generellen Scheitern des Staates in der Dritten Welt inzwischen kaum mehr vertreten. Der in einem ersten Reflex geäußerte Generalverdacht gegen die Eliten der Dritten Welt, sie hätten nach 30 bis 40 Jahren die „Substanz“ der „Hinterlassenschaften der Kolonialherren“⁶⁾ verbraucht und gleichsam einen Rückfall in den Urzustand vor der europäischen Welteroberung zu verantworten, hat sich offenbar nicht erhärtet.

Statt dessen wird heute unterschieden zwischen schwachen Staaten („weak states“), die Defizite in der Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen ausweisen, versagenden Staaten („failed states“), die Teile ihres Territoriums

nicht kontrollieren können sowie über schwache Institutionen verfü-

Herrschaftsvakuum

gen, und zusammengebrochenen Staaten („collapsed states“), die durch ein Herrschaftsvakuum gekennzeichnet sind.⁷⁾ Doch befragt man diese Differenzierung nach ihrer Praxisrelevanz, so zeigt sich, dass nicht nur die Abgrenzung der einzelnen Kategorien, sondern auch ihre Angemessenheit in Frage steht: Während beim Staatszusammenbruch Zweifel am Platze sind, ob ein „Herrschaftsvakuum“ über längeren Zeitraum denkbar ist, stellt sich bei schwachen und versagenden Staaten die Frage der inhaltlichen Bestimmtheit der Kategorien: Schwach sind nach den genannten Kriterien womöglich alle Staaten der Dritten Welt, und einige aus der Ersten und (ehemaligen) Zweiten dazu; (zeitweilig) versagend wiederum wären nach den Daten der Kriegsvorkommensforschung, die von 1945 bis 1992 102 kriegsbetroffene oder beteiligte Schwellen- und Entwicklungsländer aufweist, weit mehr als die Hälfte der Staaten der Dritten Welt zu nennen.⁸⁾

Neuer Interventionismus

Ungeachtet dieser Unstimmigkeiten bei der Behandlung des Topos Staatszerfall werden von akademischer Seite inzwischen umfassende Interventionsstrategien zur Bekämpfung dieses Phänomens erarbeitet, deren Eingriffstiefe bis zur Aufhebung der souveränen Gleichheit der Staaten durch Einführung „abgestufter“ Formen der Souveränität reicht.⁹⁾ Wo konditionalisierte Hilfe (wie in der Entwicklungspolitik inzwischen üblich), Übergangsverwaltungen (wie in Nachkriegsgesellschaften praktiziert) und Protektorate (wie im Kosovo) keinen Erfolg versprechen, wird sogar die zeitlich unbegrenzte Übernahme von innerer und äußerer Souveränität durch Dritte befürwortet: entweder als Treuhandschaft, die durch die führenden Mächte abgesegnet und kontrolliert wird, oder durch

eine vertragliche Partnerschaft mit „geteilter Souveränität“ über spezifische Politikbereiche, Staatsfunktionen oder -gebiete bis hin zur treuhänderischer Kontrolle über die Gewinne extraktiver Industrien, Wiederaufbauprogramme oder Wahlen. Einem weiteren Vorschlag zur Folge soll sogar jede massive Schutz- und Pflichtverletzung eines Staates gegenüber seinen Bürgern unabhängig von dessen Verschulden die internationale Staatengemeinschaft zur Intervention ermächtigen und verpflichten.¹⁰⁾ Dies würde im Kern auf die Substitution des Friedensvölkerrechtes der Vereinten Nationen durch ein universelles Völkerrecht der menschlichen Sicherheit hinauslaufen, für das die militärische Intervention ständig auf der Tagesordnung steht. Dass als Paten und Garanten solcher Arrangements neben den Vereinigten Staaten und anderen westlichen Staaten auch wichtige Dritte-Welt-Länder wie Brasilien, China, Indien, Indonesien, Nigeria und Südafrika ins Auge gefasst werden,¹¹⁾ unterstreicht den spekulativen, aber womöglich richtungweisenden Charakter dieser Überlegungen. Dieses sind Anzeichen einer neuen Weltordnung, deren Kern in der gleichzeitigen Aushöhlung und Ausübung von Souveränität mittels eines neuen Interventionismus besteht.

Zur Zeit spricht jedoch wenig dafür, dass eine solche Interventionsdoktrin alsbald den für die Erlangung von Rechtsqualität notwendigen Konsens der wichtigsten Staaten – zu denen mittlerweile auch regionale Vormächte der Dritten Welt zu zählen sind – erlangen wird. Ebenso wie humanitäre Interventionen werden internationale Übergangsverwaltungen insbesondere von den Staaten Asiens und Lateinamerikas weiterhin abgelehnt.¹²⁾ In Ermangelung eines Konsenses bleibt die Kennzeichnung eines Staates als „versagend“ damit nicht nur von der Sache her umstritten, sondern sie kommt zudem einem politischen Urteil gleich. Interventionen bewegen sich damit weiter auf politisch vermintem Gelände und sind von dem angestrebten Charakter internationaler Polizeiaktionen weit entfernt.

Interventionsdoktrin

Staatsbildung als Langzeitprozess und -projekt

Realitätsnäher und Erfolg versprechender als weitreichende Interventionsstrategien, die einen Konsens über eine neue internationale Ordnung voraussetzen, sind völkerrechtlich bescheidener, aber in ihrem politischen Anspruch anspruchsvollere Konzepte, die den (Wieder-)Aufbau von Staaten („State-Building“) als ein Langzeitprojekt betrachten, das mit konventionellen Formen der internationalen Zusammenarbeit bewältigt werden kann.¹³⁾ Doch auch hierbei gilt es einige Fallstricke zu beachten. So lassen sich „beste Lösungen“ (best practices) weder oktroyieren noch abstrakt generalisieren, sondern sie müssen den lokalen Verhältnissen angepasst werden.¹⁴⁾ Denn was dem

Sachverstand eines Weltbankökonomens als vernünftig erscheint, kann sich vor Ort als dysfunktional erweisen. Gutes Regieren ist nämlich weniger eine Frage der effektiven Allokation von Ressourcen, als der politischen Organisation und Durchsetzung von Interessen, also von politischer Herrschaft. Die

Good Governance

ein besserer Ratgeber für die Einschätzung und die Verbesserung der Zukunftsaussichten eines Landes als die Vereinbarung von Zielvereinbarungen für eine Verfassungsreform.¹⁵⁾

Ist der Blick erst einmal für die lokalen Verhältnisse geschärft, so relativieren sich viele der Befunde, die den Gesellschaften der Dritten Welt verallgemeinert soziale Pathologien unterstellen. Auch lässt die Kenntnis der lokalen Diversität es kaum noch zu, Länder als gute oder schlechte „Performer“ in Problemfälle und Objekte von Intervention einerseits und Erfolgsgeschichten und Subjekte von Intervention andererseits zu sortieren. Statt dessen treten in nahezu allen Ländern „funktionale Äquivalente“ zu moderner Staatlichkeit zu Tage, die auf kommerzialisierter oder kommunitärer Basis öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Recht, Wohlfahrt oder Sicherheit bereitstellen.¹⁶⁾ Inwieweit sich diese für institutionalisierte transnationale Kooperationspartnerschaften zwischen internationalen, nationalen und lokalen Akteuren eignen, die öffentlicher Güter bereitstellen sollen, ist eine offene Frage.¹⁷⁾ Im besten Falle können diese Äquivalente zum Ausgangspunkt für eine staatliche Transformation werden, die den heute allseits konstatierten „Staatszerfall“ als einen integralen Bestandteil und Wendepunkt eines langen Prozesses der Staatsbildung erscheinen lassen.

Überhaupt ermöglicht erst die Einnahme einer historischen Perspektive, den enormen sozialen Wandel in den Blick zu bekommen, von dem die Gesellschaften

Wandel

der Dritten Welt seit den siebziger Jahren erfasst werden. Eine forcierte politische Mobilisierung hat fast überall ehemals ausgeschlossene oder passive Bevölkerungsschichten (darunter auch die Frauen) erfasst und eine stärkere Verschränkung von Staat und Gesellschaft bewirkt, die sich zugleich als Verstaatlichung der Gesellschaft und eine Vergesellschaftung des Staates beschreiben lässt. Damit hat sich auch das Gesicht des Staates verändert: Hatten die nationalen Unabhängigkeitsbewegungen, die den postkolonialen Staatsapparat bis weit in die achtziger Jahre dominiert hatten, ihre politische Sprache noch von den Kolonialherren erbt, so treten nun neue Machtgruppen in den Vordergrund, die sich in stärkerem Maße indigener Ausdrucksformen bedienen und die gesellschaftlichen Institutionen religiös und kommunitär – und damit aus Sicht des Gesamtstaats: partikular – einfärben. Was als „Staatszerfall“ erscheint,

ist also vielfach die erhöhte institutionelle (und damit auch kulturelle) Sichtbarkeit eines säkularen Wandels, der sich als islamische (oder auch hinduistische etc.) Moralisierung des öffentlichen Diskurses in partikularer Weise drapiert. Im Folgenden soll dies anhand von drei Fallbeispielen aus Südasien illustriert werden.

Fallbeispiele aus Südasien

Gäbe es eine offizielle Registratur für periphere Staatlichkeit, die sich an der öffentlichen Meinung orientiert, wäre die Zuordnung der hier betrachteten Fälle wohl eindeutig: Afghanistan käme in die Schublade der bereits zerfallenen Staaten, die sich in einem von der internationalen Staatengemeinschaft unterstützten Wiederaufbauprozess befinden, der bis dato eine recht instabile junge Demokratie hervorgebracht hat. Pakistan würde vermutlich als Zerfalls- oder zumindest Versagenskandidat sowie möglicher „Problemstaat“ eingestuft, dessen innenpolitische Entwicklung und außenpolitisches Verhalten das Potential hat, die internationale Stabilität und die Interessen der westlichen Welt zu gefährden. Indien hingegen käme die Rolle der einzigen uneingeschränkten Erfolgsgeschichte zu, die das Land als „größte Demokratie der Welt“ zu einem strategischen Partner Deutschlands und der westlichen Welt macht.

Afghanistan

Das Bild wird ungleich komplexer, nimmt man die historische Perspektive ein und bemüht sich um lokale Differenzierungen. So erscheint der seit 1978 andauernde afghanische Bürgerkrieg als Folge eines Konfliktes aufstrebender regionaler Eliten mit dem Königshaus und Kabuler Establishment, der mangels belastbarer politischer Institutionen (und aufgrund der Einmischung durch regionale Mächte wie der Sowjetunion und Pakistan) gewaltsam eskalierte.¹⁸⁾ Doch entgegen der landläufigen Meinung hat dieser in paradoxer Weise gegen eine fremde Macht

Bürgerkrieg

6) Menzel (2001: 3f.).

7) Rotberg (2003).

8) Vgl. Gantzel/Schwinghammer (1995: 155)

9) Siehe insbesondere Krasner (2004).

10) International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: International Development Research Centre, 2001, S. 31ff. (<<http://www.iciss.gc.ca>>)

11) Krasner (2004)

12) Ayooob (2004).

13) Vgl. Schneckener (2004).

14) Vgl. hierzu insbesondere Fukuyama (2004)

15) Vgl. Trotha (2005).

16) Vgl. Schlichte/Wilke (2000).

17) (...) an deren Beantwortung der Verfasser sich zur Zeit als Mitglied eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts versucht. Siehe: <http://www.sfb-governance.de/forschung/projektbereiche/projektbereich_c/cindex.html>.

18) Vgl. zum Überblick Schetter (2004).

geführte Bürgerkrieg weniger zur Zersplitterung denn zur Einigung beigetragen. Den zu Beginn der neunziger Jahre ausgetragenen brutalen Ausscheidungskämpfen der Mudschaheddin zum Trotz ist die gefühlte Einheit der afghanischen Nation heute größer denn je zuvor. Der afghanische Bürgerkrieg könnte also ex post facto zum Staatsbildungskrieg werden. Der Umkehrschluss lautet allerdings, dass Afghanistan entgegen allen politischen Mythologien, die eine mehr als dreihundertjährige Geschichte

Frontstaat

Afghanistans behaupten, am Anfang seiner politischen Geschichte steht.

Den aufgrund internationalen Drucks durchgeführten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen der letzten beiden Jahre kommt daher eher der Charakter einer nachträglichen Konstituante zu, der die Aufgabe zufällt, die unter internationaler Aufsicht erarbeitete Verfassung mit Leben zu erfüllen und den örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Der in jüngster Zeit wieder aufgeflammete Widerstand der unter dem Begriff „Taliban“ subsumierten paschtunischen Opposition richtet sich deshalb weniger gegen die Demokratie als solches denn gegen eine bestimmte (tendenziell säkulare) Ausgestaltung der Verfassungsordnung unter internationaler Ägide.

Dabei wirft die Tatsache, dass nach Wahrnehmung aller Beobachter allein die internationale Präsenz das Überleben der Regierung Karzai garantiert, ein Schlaglicht auf den Fortschritt bei der Stabilisierung und Demokratisierung des Landes. Da also faktisch (wenn nicht rechtlich) nicht die afghanische Regierung, sondern die internationale Koalition über den Ausnahmezustand entscheidet,¹⁹⁾ handelt es sich bei Afghanistan den demokratischen Wahlen zum Trotz zur Zeit nicht um einen souveränen Staat, geschweige denn um einen Rechtsstaat oder eine Demokratie – denn schließlich setzt Volksherrschaft nationale Souveränität voraus.

Der paradoxe Befund lautet also, dass die internationale Intervention zwar kurzfristig zur Vermeidung einer erneuten Eskalation des Bürgerkriegs unerlässlich ist, aber langfristig der Konsolidierung Afghanistans als Staat (und als Demokratie) im Wege steht. Bedenklich ist in diesem Zusammenhang

Konsolidierung

bereits mittelfristig die Perspektive einer Bifurkation der Entwicklungschancen in einen relativ stabilen und prosperierenden Norden und Westen (unter Einschluss Kabuls) und einem chronisch instabilen Süden und Osten (im Kern dem so genannten paschtunischen Gürtel). Ein solches „Afghanistan der zwei Geschwindigkeiten“ steht nicht nur dem Abzug der Koalitionstruppen und ISAF entgegen, es gefährdet auch die gerade erlangte nationale Einheit.

Pakistan

Seit General Pervez Musharraf am 12. Oktober 1999 elf Jahre demokratischer Transition durch einen

unblutigen Militärputsch – dem vierten in der Geschichte des Landes – ein Ende setzte, steht Pakistan nicht nur auf der Liste der gescheiterten Demokratien, sondern auch der von möglichen scheiternden Staaten.²⁰⁾ Da die Geburtsstätte der radikalislamischen Taliban auf der pakistanischen Seite der afghanisch-pakistanischen Grenzregion liegt und das „Land der Reinen“ (Pakistan) ob seiner Frontstaatposition im Anti-Terror-Krieg seit 2001 selbst zum Schauplatz terroristischer Anschläge und bürgerkriegsähnlicher Auseinandersetzungen wurde, hat sich dieser Eindruck inzwischen noch verfestigt. Islamistische Gewaltakteure mit vielfältigen Verbindungen zum internationalen Terrorismus und ihnen nahe stehende islamische Parteien, die seit den Parlamentswahlen 2002 in der Nordwestgrenzprovinz die Regierung stellen, tun ein Übriges, eine Nuklearmacht in Misskredit zu bringen, die auch hinsichtlich der nuklearen Nichtverbreitung alles andere als eine weiße Weste aufweist.

Doch auch wenn häufig die „Talibanisierung“ Pakistans heraufbeschworen wird, so ist der Unterschied zwischen den beiden Nachbarn doch augenfällig: Auch wenn nicht eine demokratisch gewählte Regierung, sondern die Armee über den Ausnahmezustand bestimmt, so ist Pakistan im Gegensatz zu Afghanistan zu jedem Zeitpunkt seiner Geschichte ein souveräner Staat gewesen.

Der Zusammenhalt der in jeder Hinsicht privilegierten Armee über ethnische und ideologische Grenzlinien hinweg war in den vergangenen fast sechzig Jahren ein zuverlässiger Garant für den staatlichen Zusammenhalt und zugleich das größte Hindernis für die Entwicklung einer rechtsstaatlichen Demokratie.

Bis jetzt gibt es erst wenige Anzeichen dafür, dass die Integrität des korporativen Akteurs Militär gefährdet sein könnte. Paradoxerweise geht die größte Gefahr für die Vormachtstellung der Armee von dem sozialen Wandel aus, den die pakistanische Gesellschaft in der Ära Musharraf erlebt hat. Trotz der Blockaden im politischen System – die 2002-er Wahlen waren alles andere als frei und fair – zeigen viele Gesellschaftsbeiriche eine überaus dynamische Entwicklung, wie beispielsweise an der Transformation der politischen Öffentlichkeit durch die „Medienrevolution“ in Folge der Einführung privaten Rundfunks und an der deutlichen Verbesserung der makroökonomischen Indikatoren deutlich wird. Als ein Land mit 160 Millionen Einwohnern ohnehin zu den Großstaaten zu rechnen, hat Pakistan als Gesellschaft in den letzten Jahren einen Komplexitätsgrad erreicht, der das Steuerungsvermögen der militärischen Institutionenwelt womöglich übersteigt. Soll der auch hinsichtlich seiner ökonomischen Nachhaltigkeit schwierig einzustufende Boom gesamtgesellschaftliche Wirkung entfalten, bedarf es daher einer Öffnung des politischen Systems für die aufstrebenden sozialen Unter- und Mittelschichten. Doch in welche Richtung soll diese Öffnung erfolgen?

Problemstaat

Auch wenn die religiösen Kräfte weiterhin zersplittert und auf die Kooptation durch das Establishment angewiesen sind, so drängt doch der religiöse Habitus der aufstiegsorientierten Schichten auf eine Integration von Staat und Gesellschaft mittels des Islams. Hierfür spricht auch, dass die Religion der Muslime,

Institutionskrise

die ohnehin Staatsdoktrin ist, sich gegenwärtig auf dem Weltmarkt der kulturellen und nationalen Differenzen als Teil der pakistanischen Identität konsolidiert. Sollte es gelingen, die gegenwärtige Institutionenkrise zum Beispiel durch die Integration reformwilliger religiöser Kräfte zu lösen und parallel dazu sowohl die Annäherung an Indien als auch die wirtschaftliche Integration mit China als der (anderen) kommenden Hegemonialmacht voranzutreiben, so könnte Pakistan sich im 21. Jahrhundert womöglich doch noch zu der Brücke zwischen Süd-, Zentral- und Westasien entwickeln, als die seine professionellen „Verkäufer“ es gerne sehen. Doch noch ist völlig unsicher, ob die gegenwärtige Krise sich als eine produktive Phase der verstärkten Integration von Staat und Gesellschaft erweisen wird oder als Vorstufe zur Desintegration.

Indien

Indien gilt ob seiner demokratisch-rechtsstaatlichen Tradition, seines infolge einer moderaten Liberalisierungspolitik in den letzten Jahren deutlich forcierten Wirtschaftswachstums und auch seiner attraktiven kulturellen Vielfalt als neue Erfolgsstory der Weltgesellschaft. Ob es im Vergleich zu den beiden Problemfällen Afghanistan und Pakistan langfristig die besten Zukunftsaussichten aufweist, darf jedoch bezweifelt werden. Ohne Frage sind die (zivilen!) politischen Institutionen (Parlament, Regierung, mit

Stabile Demokratie

gewissen Abstrichen auch die Justiz) der Indischen Union nicht nur im südasiatischen Vergleich für ein Entwicklungsland außerordentlich solide. Hervorzuheben ist insbesondere, dass es der politischen Klasse des Landes gelungen ist, den zahlreichen secessionistischen Bewegungen im Nordosten, im Punjab und nun möglicherweise auch in Kaschmir durch konstitutionelle Kompromisse die Spitze zu nehmen und sie unter vergleichsweise erträglichen politischen Kosten (Gründung neuer Bundesstaaten etc.) in den gesellschaftlichen Mainstream zu integrieren.

Doch so stabilisierend die demokratische Verfasstheit bisher in ihrer Wirkung auf politische Konflikte auch war, so könnte sie sich langfristig als Nachteil erweisen, weil sie das Land von schon heute über 1,2 Milliarden Einwohnern bei fortwährendem rapiden sozialen Wandel tendenziell unregierbar macht. Dabei schlägt wohl gemerkt nicht allein die schiere Größe des Landes und die Komplexität des politischen Systems mit über 25 Bundesstaaten belastend

zu Buche, sondern auch die Tatsache, dass ein erheblicher Teil der Bevölkerung dank der starren ländlichen Sozialstrukturen weiterhin auf seine soziale und politische Mobilisierung wartet - den regelmäßig abgehaltenen demokratischen Wahlen zum Trotz. Der Maoistische Aufstand der niederen Kasten (Bewegung der „Naxaliten“) im Osten des Landes, der inzwischen fast ein Viertel des indischen Territoriums erfasst haben soll,²¹⁾ gibt eine Ahnung davon, dass Indien nicht ewig als ein Land mit zwei Geschwindigkeiten überleben kann.

Doch selbst wenn es dem flexiblen politischen System gelingen sollte, diese - allerdings in ihrer sozialen Motivlage im Vergleich zu den secessionistischen Bewegungen völlig anders orientierte - soziale Bewegung politisch zu integrieren, könnte sich ein solcher historischer Kompromiss als ein Pyrrhussieg erweisen. Die Unterhauswahlen 2005 haben einen Vorgesmack darauf gegeben, wie schwierig es künftig sein wird, ein sich noch stärker modernisierendes Indien zu regieren.²²⁾ Schon diese Wahlen wurden in einem politischen System durchgeführt, dessen Parteiensystem de facto in eine Vielzahl regionaler Parteiensysteme zerfallen ist. Als Wahl entscheidend erwiesen sich deswegen die Allianzen, welche die beiden großen Parteien (Kongresspartei, BJP) mit den Regionalparteien in den jeweiligen Bundesstaaten eingegangen waren. Da sich die Wähler vorwiegend von lokalen und regionalen Konfliktlinien leiten ließen, hatte das Wahlergebnis, das zur Abwahl der recht erfolgreichen Regierung in Neu-Delhi führte, beinahe zufälligen Charakter. Trotzdem ist es gerade deshalb Ausdruck des Verlangens nach sozialer Gerechtigkeit von Seiten eines lokal verankerten Elektorats, in dessen Verhalten sich die ungleiche Entwicklung Indiens widerspiegelt. Das Szenario ist damit klar: Nationale Politik wird in Indien immer mehr von lokalen Themen dominiert, und die Zentrale gerät unversehens in ein zentrifugales Kräftefeld.

Fazit

Die zum Teil bewusst „gegen den Strich gebürsteten“ Fallbeispiele sollten illustrieren, dass sich die gemeinhin unter „fragiler Staatlichkeit“ subsumierten Transformationen des Staates in der Dritten Welt nicht in die vereinfachende Dichotomie vom guten und vom schlechten Schüler fügen. Damit ist erst recht das Bild vom Staatszerfall nur bedingt geeignet, den sozialen Wandel und die politische Dynamiken zu erfassen. Die politischen Einheiten im Süden der Weltgesellschaft sortieren sich, gewiss. Doch handelt es sich um einen uneinheitlichen Prozess mit offenem Ausgang.

19) Vgl. Schmitt (1922).

20) Vgl. Wilke (2004).

21) Vgl. dazu die Berichte der „South Asia Intelligence Review“ unter <http://www.satp.org>

22) Vgl. Jaffrelot (2003)

Literatur

- Mohammed Ayoob, Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration, in: Global Governance 10, 99-118. 2004
- Erhard Eppler, Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt? Die Privatisierung und Kommerzialisierung der Gewalt, Frankfurt/M, 2002.
- Francis Fukuyama, Staaten bauen. Die neue Herausforderung internationaler Politik, Berlin 2004.
- Gerald B. Helman/Steven R. Ratner, Saving Failed States, in: Foreign Policy 89 (1992-93), 3-20.
- Klaus Jürgen Gantzel/Thorsten Schwinghammer, Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg, 1945 bis 1992. Daten und Tendenzen, Münster/Hamburg 1995.
- Christophe Jaffrelot, India's Silent Revolution, The Rise of the Lower Castes in North India, New York 2003
- Stephen D. Krasner, Shared Sovereignty. New Institutions for Collapsed and Failing States, in: International Security 29 (2), 85-120. 2004
- Ulrich Menzel, Der Zerfall der postkolonialen Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18-19, 2001
- Robert I. Rotberg, (Hrsg.) State Failure and State Weakness in a Time of Terror, Cambridge/Washington 2003.
- Conrad Schetter, Kleine Geschichte Afghanistans, München, 2004.
- Klaus Schlichte, Gibt es überhaupt „Staatszerfall“? In: Berliner Debatte Initial 16 (4), 74-84. Berlin 2005.
- Klaus Schlichte/BorisWilke, Der Staat und einige seiner Zeitgenossen, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 7 (2), 359-384. 2000.
- Ulrich Schneekener (Hrsg.), States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2004.
- Hans-Joachim Spranger, Die Wiederkehr des Staates. Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem, in: HSFK-Report, Frankfurt/M. 2002.
- Carl Schmitt, Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, München/Leipzig 1922
- Trutz von Trotha, Der Aufstieg des Lokalen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 28-29, 32-38, 2005.
- Boris Wilke, Pakistan: Scheiternder oder „überentwickelter“ Staat? In: Schneekener, Ulrich (Hrsg.), States at Risk, 140-156, 2004.

Zusammenfassung

Fragile Staaten bilden ein erhebliches Unsicherheitspotenzial. Die exemplarischen Betrachtung dreier Staaten im südasiatischen Raum (Indien, Afghanistan und Pakistan) macht deutlich, dass die zum Teil divergierenden Interessen der westlichen Staaten besser koordiniert werden müssen. Mit einer wirkungsvollen Außen-Sicherheits- und Entwicklungspolitik besteht die Chance, die demokratischen Ansätze dort zu stabilisieren und damit ein Mehr an Sicherheit zu realisieren. moe

Zum Beitrag

Autor

Dipl.- Pol. Boris Wilke, Jahrgang 1969, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin) 1998-2001 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter des von der DFG geförderten Forschungsprojektes „Staatsbildung und Staatszerfall. Die Zukunft des Regierens in den Regionen der Dritten Welt“ an der Universität Hamburg und am Deutschen Orient-Institut (Hamburg) tätig, sowie Mitglied des Sonderforschungsbereichs „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ an der Freien Universität Berlin.

Forschungsschwerpunkte:

Kriegsursachen und Konfliktprävention, Staatlichkeit und Staatszerfall, Internationalisierung von Herrschaft insbesondere in der Region Südasien.

Hinweise

www.akuf.de
www.swp-berlin.org
www.gewaltordnungen.de

Impressum

Herausgeber

Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr

Redaktion

Chefredakteur: Dieter Buchholtz (bu)
Verantwortlich: Rüdiger Michael M. A. (mi)

Dr. Michael Moerchel (moe)
E-Mail: mmoerchel@t-online.de
Internet: www.bonnpartner.de
Telefon 02 28-2 42 21 00

Redaktionsbüro: Zentralredaktion SKA Abt. I / Medienzentrale
Pascalstraße, 10 s, 53125 Bonn
Telefon 02 28-12 27 32; Bw-Kennziffer 3400
Telefax 02 28-12 27 49
E-Mail: info@reader-sipo.de
Internet: www.reader-sipo.de

Wissenschaftliche Beratung

Cornelia Frank, M.A. (cfr)
Lehrstuhl für Internationale Beziehungen/Außenpolitik
Universität Trier
E-Mail: cornelia.frank@uni-trier.de
Internet: www.cornelia-frank.de

Druck

Druckerei Gerhards GmbH, Bonn
Gedruckt auf 100% Altpapier (chlorfrei gebleicht)

Hinweis

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen. Texte und Illustrationen sind urheberrechtlich geschützt. Nachdrucke sind nur nach vorheriger schriftlicher Zustimmung durch die Redaktion und mit Quellenangabe erlaubt.

Redaktionsschluss: 15. Juni 2006